

CRECIMIENTO URBANO Y EL MODELO DE CIUDAD

Rafael García Catalá

Arquitecto - Urbanista. Coordinador Territorial de Vivienda

rafaelgarcia@gencat.cat

ADIGSA - Secretaria de Vivienda

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. Generalitat de Catalunya

Plaza España, 3. 25002, Lleida, España

Teléfono: + 34 973 031 800

Palabras Clave: crecimiento urbano

1. Reforma y crecimiento

La ciudad es un marco o escenario donde son posibles distintas opciones para llegar a un destino. Entender la ciudad como un escenario, donde es posible atender a las demandas o necesidades tanto urbanas como territoriales y al mismo tiempo como la base o soporte, donde son posibles las actividades que generan riqueza, tanto cualitativamente como cuantitativamente, es básico para comprender distintos procesos urbanos.

La ciudad en sí misma es preexistencia, belleza, cultura e historia y al mismo tiempo es economías de escala, relaciones, disfunciones, creatividad, producción y consumo.

La dialéctica entre la existencia de la ciudad y la adecuación de la ciudad a las nuevas condiciones, es consustancial a la ciudad, de la misma forma que lo es la tendencia a la expansión y al crecimiento asociada a la idea de creación de riqueza.

El núcleo de los procesos de la ciudad, reside en esta dialéctica entre crecimiento y reforma, que determina el propio carácter de la ciudad en la medida que posibilita caracterizar la misma de forma clara e inteligible.

La presente comunicación intenta describir que el crecimiento es algo más que el consumo de suelo y la creación de ciudad en extensión, y que es posible tener políticas urbanas de crecimiento potentes consumiendo poco o ningún suelo y al mismo tiempo contribuir al debate tan necesario en estos momentos de cambios profundos.

La caracterización de las políticas urbanas puede fundarse en ideas fuerza o en los detalles, pero entender que la ciudad no es un fin en sí misma sino que es un escenario donde casi todo es posible es básico para comprender la importancia histórica y cultural de la ciudad.

2. El crecimiento de la ciudad

Aunque sea de forma descriptiva es importante enumerar, de forma sencilla, diferentes formas fragmentadas de crecimiento, con la idea que entender las partes nos puede ayudar a entender el todo y sobre todo nos puede ayudar a definir opciones matizadas en cada caso.

Muchas de las descripciones serán obvias, pero no por obvias serán menos necesarias pues a modo de excursión por un territorio esta descripción pretende ser un reconocimiento o un método para reconocer desde lo concreto lo abstracto desde lo particular lo general.

Es en realidad una descripción de la matriz de opciones de crecimiento a nivel de usos. La dosificación de estos conceptos permite caracterizar las distintas opciones de crecimiento de una ciudad o sistema urbano.

2.1 El crecimiento residencial

Es la forma de crecimiento más conocida, teorizada y estudiada, está en la base de la modernización de la ciudad desde finales del siglo XIX, desde el higienismo de los inicios de la urbanística moderna, pasando por los modelos utópicos, de la ciudad jardín a los principios de la urbanística moderna.

La fuerte expansión de las ciudades en los últimos 100 años está generada fundamentalmente por el crecimiento residencial. La planificación urbana y las legislaciones urbanísticas se han centrado en esta faceta del crecimiento.

Quizás el hecho de que las emigraciones campo-ciudad, territorio-ciudad siempre haya ido por delante generando la necesidad de vivienda, ha determinado que los esfuerzos se hayan dirigido a la planificación residencial. La planificación residencial tiene como objetivo la creación de suelo para construcción de vivienda para acoger la demanda. Su dimensionado depende fundamentalmente del crecimiento de la población, de la tasa de formación de hogares y de los saldos de migración, junto con una aspiración legítima de mejora en las condiciones de tamaño y calidad de la vivienda.

Los temas de densidad han sido y son en elemento permanente al debate del planeamiento residencial, y forman parte del bagaje disciplinar, y recobran fuerza en este momento en el debate de la ciudad sostenible y/ ciudad compacta.

Se describen los criterios de densidad:

- *La baja densidad.* Es el modelo que tiene su origen en los modelos de ciudad jardín como paradigma para superar las patologías e insalubridad urbana, que se generó en los inicios del desarrollo industrial.

El crecimiento en baja densidad, es el que consume mas suelo por habitante y el que especializa más claramente el espacio. La baja densidad, en el subconsciente colectivo está asociada a la ciudad idílica, al disfrute del paisaje y a la integración de la naturaleza en la vida cotidiana y a una vida familiar y conservadora. Los modelos clásicos de baja densidad tienen densidades entre 4 i 10 viviendas por Ha, que con la introducción de tipologías de vivienda unifamiliar en hilera, podrían alcanzar casi las 20 viviendas por Ha.

- *La densidad media.* Corresponde a desarrollos en los que se abandona la ciudad jardín como modelo y se substituye por la idea de apartamentos o viviendas rodeados de espacio libre facilitando por un lado el disfrute de la naturaleza, disponer de unas condiciones higiénicas favorables y aminorar las disfunciones que genera la ciudad jardín des de la óptica del consumo excesivo de suelo y del problema del transporte. La densidad media se sitúa ente las 20 vivienda por ha y las 50 viviendas por Ha.

- *La densidad alta.* Está asociada en origen a la ciudad congestionada y a la construcción en manzanas con una alta ocupación y es la dominante en nuestras ciudades.

En origen, fue causa de los problemas de insalubridad y higiene de las ciudades. Es la expresión histórica de la ciudad especulativa. La alta densidad como forma de crecimiento, ha tenido una evolución interesante, con los diseños evolucionados de los ensanches de manzanas de dimensiones adecuadas y altura acordes y con la aparición de las tecnologías de transporte vertical que han posibilitado la construcción de edificios de apartamentos en altura preservando la calidad y habitabilidad de las células de vivienda.

Presenta en cambio notables ventajas en el ahorro de suelo, energético y en el funcionamiento de la ciudad a nivel de equipamientos y infraestructuras. Su sostenibilidad económica desde el punto de vista de los servicios públicos es evidente. En contrapartida es una ciudad más difícil de diseñar y de organizar. Requiere planeamiento intensivo en la determinación de reservas de espacios libres y servicios para un correcto funcionamiento y una constante atención a las demandas sociales que se generan y que deberán encontrar satisfacción en el propio entorno.

Las altas densidades son las de más de 50 viviendas por ha i pueden llegar a 200 viviendas por ha.

- *áreas mixtas*. Son áreas de densidad mediana con coexistencia de tipología de vivienda unifamiliar y plurifamiliar. Presentan multitud de problemas de diseño, debido a la dificultad de integración de las distintas tipologías, en cambio combinan diferente tipos de vivienda, que en sociedades fuertemente cohesionadas socialmente permite trabajar con un modelo más integrado socialmente (son barrios mas interclasista en origen).

Por otro lado se alimentan de las teorías racionalistas evolucionadas y disponen de masa crítica desde el punto de vista energético y de transporte. La densidad determina su carácter más o menos denso, siendo lo normal densidades de 40-50 vivienda por Ha

- *la remodelación urbana residencial*. Se puede y debe entender como una forma de crecimiento ya que supone la transformación de usos y de la calidad urbana. Corresponde a uno de los requerimientos permanentes de la ciudad, las infraestructuras y los servicios requieren mantenimiento pero tienen una vida útil y los contenedores de usos residenciales, de actividad y de terciario van encontrando diversas formas de especialización en su papel urbano en cada caso.

La remodelación es una opción de rediseño de la ciudad permanente y esta en la base de la opción cero (de no consumo de suelo). Las ciudades con capacidad de rediseñarse o de adaptarse a los nuevos tiempos entienden la remodelación como una forma de hacer ciudad y de mejorar la calidad urbana a nivel de espacio, equipamientos y servicios.

2.2 Crecimiento en áreas de actividad

La actividad tiene dos funciones básicas en la ciudad, por un lado es la base del sistema de rentas en la medida que es la base de generación de empleo y por otra es el elemento que rentabiliza las economías de escala de la ciudad.

- *La actividad comercial*. La definición del modelo comercial es un elemento clave en el diseño de la ciudad. Su dimensionado suficiente es la garantía de competitividad, calidad y servicio, y es un elemento importante en la definición de la vida urbana de sus flujos.

Comercio de proximidad, mezcla de usos compatibles con el residencial, comercial de carácter metropolitano, o de escala territorial, tipificar en cada caso el tipo de equipamiento comercial, su dimensión y su funcionalidad es un elemento básico en el diseño de la ciudad. El comercio, los recorridos, la calle, la vida urbana son una misma cosa.

El crecimiento urbano y el reequipamiento de la ciudad necesitan de los usos comerciales y de su planeamiento.

- *La actividad logística*. Como una actividad complementaria del intercambio y abastecimiento de las ciudades siempre ha sido importante. Recordemos que la idea de mercado es indisoluble de la logística que articula los centros de producción (agricultura, manufacturado, etc.) y el centro de consumo (la ciudad).

La logística es importante en la ciudad moderna y es el nexo de articulación de las tecnologías de comunicación y el servicio directo al ciudadano. Prever y dimensionar el sistema logística territorial y urbano es básico en la sociedad moderna. La logística se caracteriza, respecto de otros tipos de actividades de tipo industrial en su carácter complementario y por la gran necesidad de espacio que demanda tanto para el 'estocaje' como para el intercambio.

- *Áreas industriales*. Son los centros de transformación en general son las áreas industriales de transformación de la producción primaria, de transformación y ensamblaje de productos acabados complejos y los centros de producción de lentos o tecnologías necesarios para la producción.

Es el polígono industrial donde las actividades productivas conviven de forma complementaria o completamente independiente con la finalidad de producir bienes que después mediante el sistema logístico serán distribuidos en los centros de consumo o en la propia industria, según se trate de productos acabados o de elementos de ensamblaje.

- *Los parques empresariales.* Son áreas de predominio de terciario y actividad productivas limpias que se articulan en entornos de nueva creación con el objetivo de aprovechar las sinergias de los nodos de comunicaciones a nivel nacional e internacional y que pretenden generar un entorno de alta calidad en el que es posible generar economías de escala por concentración.

Requieren de un grado de especialización y caracterización. Se generan en entornos metropolitanos potentes próximos a los aeropuertos o sistemas de transporte. Normal mente deben combinarse con la posibilidad de crear áreas residenciales próximas de alta calidad y con posibilidades de ocio.

- *Los parques tecnológicos y I+D.* Son una fórmula que pretende combinar el conocimiento científico, las nuevas tecnologías y la empresa. Son centros de investigación y producción de aplicaciones derivadas del conocimiento. Pueden ser muy especializados o mas diversificados de la misma forma que los parques empresariales viven de la marca y de su caracterización. Es un equipamiento de actividad a escala de ciudad media y en un núcleo de empleo quilificado.

- *Las áreas de ocio.* Son un electo de la vida urbana. La creciente complejidad de la ciudad ha producido una importante gama de actividades empresariales ligadas al ocio.

En un clima como el nuestro, el ocio debe aprovecharse como un elemento de generación de vida urbana y en lo posible siempre que sea compatible con la calidad ambiental hay que tender a que se interrelacione con otros usos (el comercial y el residencial).

- *La remodelación urbana de áreas de actividad.* Se debe entender como un tema de potenciación y crecimiento urbano. La remodelación de áreas de actividad, son en sí mismo en tema de redefinición de la ciudad moderna, los tejidos industriales clásicos han visto como cada vez están situados en áreas céntricas con crecientes problemas de comunicaciones y con un fuerte presión del crecimiento residencial o de su transformación en áreas de actividad limpias tipo parque empresarial o tecnológico.

Su transformación es uno de los temas importantes en el rediseño de la ciudad actual.

2.3 Crecimiento en equipamiento

El crecimiento en equipamiento en uno de los parámetros de medida de la calidad de la ciudad. Incluso en ciudades donde no haya crecimiento residencial o de actividad, la mayor demanda de servicios y equipamiento genera crecimiento y necesidad de suelo para este fin.

El equipamiento caracteriza la ciudad europea, es la ciudad equipada, la verdadera ciudad. La ciudad que combina el equipamiento de proximidad con el de escala de ciudad y el territorial. El estándar de equipamiento existente en la ciudad y la proyectación del nuevo modelo con sus estándares cuantitativos generan una demanda de suelo que hay que tener en cuenta incluso en opciones de crecimiento residencial cero. Los estándares legales son una referencia mínima pero cada ciudad en su proyecto debe desarrollar las estrategias en este sentido.

2.4 Crecimiento en servicios

La ciudad contemporánea es una ciudad donde se multiplican los servicios y la competencia entre distintas compañías de generación y subministro. Atender a las nuevas tecnologías de comunicación y de transporte es un elemento básico en la generación de un modelo de ciudad.

La red de transporte con sus nodos o centros de intercambio, la generación de energía y su distribución etc. etc. son electos inherentes a la ciudad y a su economía.

Una estructura eficiente de servicios es la clave de la eficiencia de la ciudad y de una mayor comodidad. Analizar la situación actual, los déficits i/o debilidades i las demandas futura en colaboración si procede con las compañías de servicios permite mejorar la eficiencia de los sistemas urbanos y establecer programas de inversión que repercuten en la potencialidad de las ciudades.

Desde el urbanismo hay que establecer las reservas de suelo para este fin pensando que la vigencia de los planes a largo plazo. Por último hay que hacer un esfuerzo en la introducción de nuevas tecnologías de generación, ahorro y distribución de energía en los distintos servicios

2.5 *Crecimiento en parques y espacios libres*

De forma parecida a los equipamientos una adecuada articulación de plazas, pequeños jardines, parques urbanos y parques territoriales con un estructura interconectada i una urbanización amable, con el sistema de equipamiento es un elemento clave en la mejora de las condiciones de calidad del entorno urbano.

El espacio libre hay que combinarlo con la densidad media alta de forma que se garantice su utilización de forma intensiva por la ciudadanía. Articular la calidad urbana con la densidad permite tener resuelto un problema especialmente complejo del sistema de espacios libres y mejorar la sostenibilidad del sistema urbano.

3. **La especialización de las ciudades y el modelo de crecimiento**

En el apartado anterior se ha descrito elementos de crecimiento de las ciudades. Este listado que no pretende ser exhaustivo, permite definir unas posibles combinaciones entre los distintos elementos potenciando unos y atenuando otros.

Un mayor énfasis en el comercio por ejemplo, frente a las actividades productivas y la congelación del crecimiento residencial de forma simultánea definen un modelo de ciudad distinto del una ciudad donde el modelo comercial se pretende equilibrar con un crecimiento residencial y de actividad. En el primer caso el comercial es un motor y en el segundo esta concebido como un servicio a la ciudadanía.

En la definición del modelo de ciudad preguntas como ¿Queremos crecer?, ¿Vamos a crecer?, ¿De qué manera?, ¿Qué desequilibrios habrá que corregir?, ¿cuál será el soporte económico y de actividad de este crecimiento?, ¿dónde?, ¿de qué manera?, ¿con que densidad de usos?, etc. son básicas junto con caracterización de usos que distingue una ciudad o sistema de otro.

La necesidad de utilizar racional y eficientemente el territorio obliga a conocer la ciudad existente y las posibilidades reales de transformación y reequipamiento, es lo que en términos de evaluación ambiental se llama la opción cero. Conocer las demandas reales y no confundirlas con las tensiones de la ciudad como tablero de negocio permite establecer opciones de equilibrio, de eficiencia que proyectados correctamente permiten ahorrar y generar riqueza.

En resumen conocer la demanda potencial de vivienda, el consumo lógico de suelo para nueva actividad para servios etc. permite definir las estrategias de crecimiento y del modelo de ciudad. El modelo planteado debe ser fácilmente explicable y comprensible por los ciudadanos y en su configuración hay que atender a reglas de comportamiento democrático y de participación. Crecer o reformar, crecer y reformar, no crecer y reformar, no reformar y no crecer son formas simplificadas de expresar los trazos del modelo que se concretaran cualitativa y cuantitativamente por las calificaciones del suelo y sus usos correspondientes.

Habrà que tener en cuenta que cada opción precisa unas estrategias de programación, de una actuación pública y privada, de un marco normativo y de una gestión diferenciada.

4. El consumo del espacio

La contraposición del modelo adoptado y el dimensionado de las necesidades en un horizonte temporal determinan la cuantificación de las necesidades de suelo para cada una de los elementos de crecimiento urbano descrito en el apartado 2.

En la práctica del planeamiento urbano es habitual disponer de márgenes o coeficientes de seguridad que permitan evitar los monopolios de suelo, los bloqueos por dificultades de gestión o la alteración de las previsiones en el crecimiento poblacional o en la demanda de suelo para actividad.

Este último aspecto no es un tema menor, pensemos en la contraposición de la visión capitalista neoliberal de la ciudad, donde la idea de cuanto mayor sea el suelo calificado o apto para urbanizar mas económico será el desarrollo o menos posibilidad de estrangulamiento existirá en la oferta, una visión rabiosamente de economía de mercado implica una ciudad sin limitaciones espaciales donde la lógica del beneficio y su relación con el mercado es capaz de resolver todos los problemas y la visión de la ciudad planificada donde la planificación física y económica publica determina los ritmos de crecimiento y la oferta de suelo.

El desarrollo de las ciudades en las economías sociales de mercado (modelo europeo) implica la definición de una marco de complementariedad de la actuación pública y la actuación privada, para la cual no existen recetas mágicas, pero un ajuste adecuado de las previsiones y un trabajo continuado critico sobre la ciudad permite ajustar permanentemente la oferta de suelo a la demanda objetiva.

Por tanto desde el punto de vista cualitativo, el modelo, el dimensionado, el entorno socioeconómico y las estrategias activas públicas determinan de forma decisiva el consumo de espacio o suelo. No hay que confundir estas elementos como el planteamiento exclusivamente economicista de la ciudad, entendida como un tablero de negocio donde la lógica sea el beneficio y la especulación. El modelo economicista no precisa de planeamiento sino al contrario, es el no planeamiento.

Interesa especialmente la reflexión de la adopción de modelos de cuasi remodelación exclusivamente o de crecimiento cuasi cero o de rediseño de la ciudad sin crecimiento extensivo. Es fácil en este caso y en nuestro sistema de régimen de tenencia privada del suelo, generar situaciones monopolísticas que producen procesos especulativos y de bloqueo de oferta que producen por un lado un encarecimiento del suelo y por otro imposibilitan la disposición de una oferta adecuada de suelo para el fin de que se trate. Esta situación se genera porque la remodelación es un proceso lento, lleno de obstáculos y fácil de que fracase por su dificultad inherente y temporalmente complejo. Precisa de un trabajo continuado y riguroso y de unas estructuras políticas y técnicas adecuadas a los fines.

En este sentido se hace evidente la necesidad de disponer de un sistema, una metodología y una estrategia de gestión capaz de tomar y modificar las decisiones y la programación en función de las distintas situaciones generadas en cada momento, para decirlo de forma simplificada en toda su complejidad aplicando la teoría de juegos en la gestión de la programación de la ciudad. En este escenario la redacción o revisión de los planes actualmente vigentes con criterios no expansivos, con criterio de ciudad compacta y con alta calidad de servicios, equipamiento y espacios libres podrían ser una estrategia de salida de la crisis y una forma más sostenible de hacer ciudad. No obstante para conseguir estos objetivos es necesaria una metodología diferente de análisis del planeamiento vigente y de la ciudad construida.

Esta nueva metodología se ha de basar en el reconocimiento detallado de la ciudad construida y en su análisis respecto la adecuación presente y futura a los nuevos requerimientos. Hay que mirar la ciudad como científico en su análisis describiendo exhaustivamente los problemas analizando sus causas con el fin de alimentar las bases de propuesta y de diseño de la ciudad. Hay que pensar que todo lo que pueda ser incorporado en un plan general es una economía de tiempo importante en la posterior gestión.

Una vez fijado el modelo es necesario gestionarlo y concretar físicamente las opciones, la extrema dificultad y complejidad de la remodelación como sistema de generar ciudad, requiere un sistema ágil de

toma de decisiones fundamentado en el conocimiento permanente y unos equipos flexibles capaces de interpretar la realidad y si es necesario adaptar las propuestas. El olvido de este aspecto comporta la fragmentación de la ciudad, la especulación y la expulsión de actividades y población.

La situación ideal sería la de una ciudad que crece de forma moderada y con densidades adecuadas y al mismo tiempo se reforma intensamente y de forma permanente. Intuyo que la expansión en este contexto podría ser entendida como una forma de complementar los estrangulamientos en las previsiones que se pueden generar por problemas de gestión u otros en el suelo que se transforma o remodela.

Al mismo tiempo, la ciudad debe dotarse de las infraestructuras y de los servicios necesarios para mantener y aumentar la eficiencia de la ciudad, generando las sinergias necesarias para aumentar la atraktividad territorial. Dotarse de una red y un sistema de transporte adecuado y diversificado, mejorar los grandes nodos de transporte, áreas intermodales, aeropuertos, puertos, etc., es una forma de crecer mejorando la dotación.

5. Los planes y los programas. El dimensionado temporal

El plan según mi entender continua siendo el instrumento clave para desarrollar este escenario de reconstrucción de la ciudad y hay que pensar que ahora es un buen momento. El actual escenario de crisis permite pensar la ciudad en otros términos que los puramente expansivos y especulativos. Y muy importante, en nuestro caso, es necesario en los planes de las ciudades implementar las propuestas y los nuevos mecanismos que han introducido las nuevas legislaciones de urbanismo y de vivienda.

Estos nuevos mecanismos (áreas de rehabilitación preferente, áreas de tanteo y retracto, áreas de de rehabilitación integrada, áreas de remodelación urbanas, posibles planes de barrios asociados a los mecanismos clásicos de planeamiento derivado planes de mejora urbana y planes especiales y los instrumentos de gestión) para tener incidencia real en la ordenación se tienen que implementar en los planes y en los programas o agendas de los mismos.

Todo ello pensando que esta estrategia requiere trabajo intenso a nivel de estudio, planeamiento y una gestión especializada y la creación de instrumentos operativos públicos o mixtos que sean capaces de desarrollar las previsiones de los planes. En este caso el dimensionado temporal de las demandas y su permanente observación y su contraste con las realizaciones del plan tiene que alimentar permanentemente las opciones prioritarias en la ejecución del planeamiento.

